

Vergaderjaar 2002–2003

**28 721**

## **Wijziging van de artikelen 215 en 244 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (zelfwerkzaamheid aan de buitenzijde van gehuurde woonruimte en onderhuur van een gedeelte van de verhuurde woonruimte)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 22 januari 2003

#### **Algemeen**

1. Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie met waardering hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en dat de leden van de VVD-fractie, gegeven de gedachtewisseling in de Eerste Kamer, kunnen instemmen met de voorgestelde gewijzigde redactie van artikel 7:215 en ook met het vervallen van artikel 208e van de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek. De door deze leden nog gestelde vragen zullen hierna worden beantwoord.

2. De leden van de fractie van de PvdA wensten nog enige verduidelijking over de definiëring van de servicekosten in de nieuwe artikelen 259 en 260. Zij hebben gevraagd of voor de servicekosten geen huurbescherming voor huurders van woonruimte meer bestaat, waarbij zij ervan zijn uitgegaan dat partijen ter zake van deze kosten een vast bedrag kunnen overeenkomen, waarvan niet afgeweken kan worden.

Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. Zoals is uiteengezet in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 1999/2000, 26 089, nr. 6) bij artikel 260 gaat de regeling van de artikelen 259–261, evenals die van de huidige artikelen 12 en 13 van de Huurprijzenwet woonruimte, ervan uit dat jaarlijks door de verhuurder servicekosten in rekening worden gebracht en dat daarover ook jaarlijks hetzij overeenstemming moet worden bereikt, hetzij een uitspraak van de huurcommissie en eventueel de kantonrechter moet worden gevraagd. In dat stelsel past niet dat het bedrag van de servicekosten voor de gehele huurperiode wordt gefixeerd. Deze regeling is blijkens artikel 265 van dwingend recht. Zoals in voormeld kamerstuk wordt gezegd, sluit dit echter niet uit dat een beding dat inhoudt dat de huurder geen of slechts een deel van de servicekosten behoeft te vergoeden, geldig is.

Daarnaast bevat artikel 261 een regeling betreffende het voorschotbedrag dat de huurder ter zake van servicekosten verschuldigd is. Volgens lid 3 van dit laatste artikel kan de huurcommissie op verzoek van de huurder het voorschotbedrag verlagen tot een bedrag dat in redelijke verhouding staat tot deze kosten. De bescherming van de huurder zit evenwel primair in zijn recht jaarlijks tegen het bedrag van de servicekosten zelf op te komen.

## Memorie van toelichting

3. De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd waarom in het onderhavige wetsvoorstel geen regeling is opgenomen voor het geval dat bij onredelijke weigering van de verhuurder de zaak aan de kantonrechter zou moeten kunnen worden voorgelegd.

Artikel 244, zoals dat in het wetsvoorstel is aangepast, komt neer op een terugkeer naar het huidige recht. Het is thans vaste praktijk dat in de algemene huurvoorwaarden het beding is opgenomen dat de huurder niet bevoegd is een of meer kamers onder te verhuren zonder toestemming van de verhuurder. Uit overleg met de praktijk is gebleken dat die toestemming doorgaans wordt gegeven. Verleent de verhuurder die toestemming niet, dan zal de rechter op vordering van de huurder kunnen oordelen dat de weigering in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is in de zin van de algemene bepaling van artikel 248 van Boek 6 BW. De huurder vindt daarin thans een redelijke mate van bescherming tegen apert onredelijke weigeringen. Tegen deze achtergrond is een afzonderlijke bepaling niet nodig en zelfs onwenselijk, omdat het a contrario redeneringen in de hand werkt.

Voorts hebben deze leden gevraagd wanneer de regering redenen aanwezig acht om toch de oorspronkelijk voorgestelde regel alsnog in te voeren.

Mocht te zijner tijd het probleem van de onderhuur buiten medeweten van de hoofdhuurder en buiten de toewijzingsregels ter zake van de verdeling van de beschikbare woningen om zich niet meer voordoen en mocht blijken dat de thans geschrapte tweede zin van artikel 244 wel een relevant positief effect zou kunnen hebben op de beschikbaarheid van huurkamers, dan zou overwogen kunnen worden om artikel 244 alsnog van dwingend recht te maken. Maar ik ga daar vooralsnog niet vanuit. Nu de algemene bepaling van artikel 248 van Boek 6 de huurder die kamers wil onderverhuren, voldoende tegemoet komt, is de noodzaak daartoe ook niet dringend.

4. Voorts hebben de leden van de CDA-fractie gevraagd welke maatregelen in voorbereiding zijn om het tekort aan huurkamers te verminderen. In dit verband vroegen zij ook naar de voortgang in de uitvoering van de motie Van Bochove en Van Gent inzake huursubsidie voor studenten met onzelfstandige woonruimte.

In de eerste plaats merk ik op dat mijn ambtgenoot van VROM een combinatie van maatregelen voor ogen staat. Er is een regeling in voorbereiding die beoogt de doorstroming in de studentenhuisvesting te bevorderen door huurcontracten te koppelen aan de duur van de studie, zodat de woonruimte na afstuderen van de ene student vrij komt voor de volgende. Verder zal mijn ambtgenoot van VROM binnenkort bij de ministerraad een wetsvoorstel indienen waarbij artikel 15 van de Leegstandwet zo wordt gewijzigd, dat het mogelijk wordt gedurende vijf jaar met een leegstandvergunning woonruimte tijdelijk te verhuren. Bovendien zullen in navolging van de pilot studentenhuysvesting, zoals die in Utrecht is gehouden, in nog drie studentensteden waar de huisvestingsproblematiek van studenten urgent is, de verschillende partijen bijeen worden gebracht om tot oplossingen te komen. Naast direct belang voor de betrokken gemeenten speelt ook de voorbeeldfunctie voor andere studentensteden hier een rol. Deze laatste maatregel is in de Nota van Wijziging op de begroting (m.b.t. studentenhuysvesting) reeds aangekondigd (Kamerstukken II, 2002/2003, 28 600 XI, nr. 12, p. 8).

Over de motie Van Bochove en Van Gent zal mijn ambtgenoot van VROM uw kamer afzonderlijk bij brief inlichten.

5. De leden van de VVD-fractie hebben voorts een aantal vragen gesteld met betrekking tot de verhouding tussen artikel 221, artikel 244, zoals dit thans wordt voorgesteld, en artikel 269, welke artikelen alle op onderhuur slaan.

Deze leden hebben in de eerste plaats gevraagd wat, nu artikel 244 volledig van regelend recht wordt, de functie van dat artikel naast artikel 221 wordt. Deze leden hebben gesuggereerd artikel 244 geheel te schrappen en daarvoor het argument aangevoerd dat de thans voorgestelde redactie van artikel 244 de indruk kan geven dat hier een restrictieve bepaling wordt beoogd, waarmee in afwijking van de hoofdregel van artikel 221 onderhuur slechts mogelijk is, indien de hoofdhuurder zelf een deel van de woning blijft bewonen.

6. Voorop moet worden gesteld dat artikel 244, zoals de aanhef van die bepaling uitdrukkelijk zegt, afwijkt van artikel 221. Anders dan de leden van de VVD-fractie vermoedelijk hebben aangenomen, geldt krachtens artikel 244 bij huur van woonruimte, in afwijking van wat artikel 221 voor andere huurovereenkomsten bepaalt, de hoofdregel dat onderhuur niet is toegestaan. Verwezen moge worden naar p. 34, punt 5, en p. 41 van de memorie van toelichting (Kamerstuk II, 1997/1998, 26 089, nr. 3) en naar p. 19 van de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer (Kamerstuk I, 2001/2002, 26 089, enz., nr. 162), alsmede naar de memorie van antwoord op de Invoeringswet, p. 6 onder 3, eerste alinea, (Kamerstuk I, 2001/2002, 28 064, nr. 325b) en de brief aan de Voorzitter van de Eerste Kamer van 8 november 2002, p. 5 onder 7, vierde alinea, (Kamerstuk I, 2002/2003, 26 089 enz., nr. 50). Deze hoofdregel komt overeen met die van het huidige artikel 7A:1595. Eveneens is in artikel 244 gehandhaafd de thans in artikel 7A:1595 voor woonruimte opgenomen uitzondering op die hoofdregel, meebrengende dat de huurder van een zelfstandige woning, waarin deze zijn hoofdverblijf heeft, bevoegd is een gedeelte van die woning onder te verhuren. Doordat in het wetsvoorstel de tweede zin van artikel 244 vervalt, is deze regeling van regelend recht geworden, hetgeen eveneens in overeenstemming is met huidige artikel 7A:1595. Het resultaat van een en ander is dus dat, voor wat betreft woonruimte, over de hele linie tot het stelsel van het huidige artikel 7A:1595 wordt teruggekeerd. Dat stemt overeen met de wensen die uit de praktijk in verband met de bestrijding van – kort gezegd – illegale onderhuur naar voren gekomen zijn en die bij de discussie in de Eerste Kamer tot de wens tot schrapping van de tweede zin van artikel 244 hebben geleid.

7. In het voorgaande ligt besloten dat de maatstaf van artikel 221, die verwijst naar «redelijke bezwaren» van de verhuurder, bij artikel 244 niet van toepassing is. Volgens deze laatste bepaling is onderhuur immers volgens de hoofdregel in het geheel niet toegestaan en volgens de uitzondering juist wel toegestaan, uiteraard tenzij partijen anders zijn overeengekomen.

8. Vervolgens hebben de leden van de VVD-fractie een vergelijking getrokken tussen artikel 244 en 269. Deze leden hebben daarbij een onderscheid ter sprake gebracht tussen woonruimte die gedeeltelijk is onderverhuurd, maar waarin de *huurder* zijn hoofdverblijf heeft, en een woonruimte die gedeeltelijk is onderverhuurd, maar waarin de *onderhuurder* zijn hoofdverblijf heeft. Een dergelijk onderscheid ligt echter niet aan de artikelen 244 en 269 ten grondslag.

Wat artikel 244 betreft moet worden opgemerkt dat dit artikel ziet op een zelfstandige woning, waarmee wordt bedoeld een zelfstandige woning zoals gedefinieerd in artikel 234, d.w.z. een woning met een eigen toegang en zonder wezenlijke voorzieningen buiten de woning. De huurder van een zelfstandige woning is niet bevoegd deze in haar geheel onder te verhuren. Wel is hij bevoegd, aangenomen dat dit niet contractueel is

uitgesloten, een gedeelte (een of meer kamers) van die zelfstandige woning onder te verhuren, mits hijzelf in die woning zijn hoofdverblijf heeft. Zijn onderhuurders huren dus geen zelfstandige woning, maar onzelfstandige woonruimte.

Wat artikel 269 betreft, moet worden opgemerkt dat dit artikel van geheel andere aard is. Het betreft niet de bevoegdheid tot onderhuur, maar het geeft een zekere bescherming aan een bepaalde categorie onderhuurders, ongeacht of de huurder tot onderhuur bevoegd was. Deze bescherming wordt uitsluitend gegeven aan de onderhuurder van een zelfstandige woning, die in die woning zijn hoofdverblijf heeft. Dat betekent dat als de hoofdhurovereenkomst eindigt, de hoofdverhuurder de onderhuurovereenkomst met de onderhuurder van de zelfstandige woning voortzet. Men zie de aanhef van lid 1 van dat artikel overeenkomend met die van het huidige artikel 7A:1623k. Onderhuurders van een gedeelte van een zelfstandige woning, kunnen geen beroep doen op deze bescherming. Kortom alleen degene die een gehele zelfstandige woning heeft gehuurd en daar zijn hoofdverblijf heeft, komt voor de bescherming van artikel 269, leden 1 en 2, in aanmerking (verg. Kamerstuk I, 2001/2002, 28 064, nr. 325b, p. 7 onderdeel 4 en Kamerstuk I, 2002/2003, 26 089 enz., nr. 50, p. 5 onder 7, tweede alinea).

De voormelde leden hebben in dit verband nog gewezen op artikel 269 lid 3. Dit lid betreft echter een geheel ander geval. Het gaat daar niet om voortzetting van de onderhuurovereenkomst door de hoofdverhuurder, maar om voortzetting van de onderhuurovereenkomst door een opvolger van de aanvankelijke huurder, tevens de onderverhuurder, die krachtens de artikelen 266, 267 of 268 in diens plaats is getreden, met name de echtgenoot of geregistreerde partner van de huurder en degene die met de huurder een duurzame gemeenschappelijke huishouding heeft. De voortzetting van de onderhuur met een opvolger van de aanvankelijke huurder geldt voor alle onderhuur, ongeacht of die onderhuur een zelfstandige woning betreft. Daardoor ontstaat niet enige band met de hoofdverhuurder.

Het resultaat van een en ander is dat degene aan wie krachtens artikel 244 een gedeelte van een zelfstandige woning is onderverhuurd, nooit aanspraak kan maken op bescherming krachtens artikel 269. Indien de hoofdhuur eindigt, zal hij derhalve met de hoofdhuurder aan ontruiming bloot staan. Dit komt volledig overeen met het huidige recht, zoals dit voortvloeit uit artikel 7A:1595 en 7A:1623k.

9. Deze leden hebben voorts het geval ter sprake gebracht dat een gehele woning in onderdelen of kamers is verhuurd. Ik neem aan dat hier gedacht is aan het geval dat de huurder van een zelfstandige woning die woning in onderdelen onderverhuurt die stuk voor stuk geen zelfstandige woning opleveren. De huurder heeft dan in strijd met de hoofdregel van artikel 244 de gehele woning onderverhuurd. Hij heeft er immers zelf niet meer zijn hoofdverblijf. De onderhuurders van de onderdelen of kamers worden niet beschermd door artikel 269, omdat zij niet de onderhuurder zijn van een zelfstandige woning in de zin van artikel 234.

Mochten deze leden gedacht hebben aan het academische geval dat de huurder van een zelfstandige woning erin slaagt om zonder moeilijkheden met zijn verhuurder het zo in te richten dat hij die woning – die daartoe ingrijpend aangepast zal moeten worden – aldus in onderdelen verdeelt dat elk van die onderdelen op hun beurt wederom een zelfstandige woning oplevert, dan geldt het volgende. Volgens de hoofdregel van artikel 244 was de huurder tot deze onderhuur niet bevoegd, nu hij telkens een zelfstandige woning heeft onderverhuurd, waarin hijzelf niet zijn hoofdverblijf heeft. Ieder van de onderhuurders kan echter een beroep doen op artikel 269, nu hij de onderhuurder van een zelfstandige woning is, aangenomen dat die onderhuurder daar ook zijn hoofdverblijf heeft.

lets nieuws brengt het voorgaande niet. Het vloeit immers voort uit teksten die overeenstemmen met de huidige artikelen 7A:1595 en 7A:1623k, die op dit punt in de praktijk geen moeilijkheden hebben gegeven.

10. Met de leden van de VVD-fractie kan worden ingestemd dat het zeer wel mogelijk is dat zowel de huurder van een zelfstandige woonruimte, als de onderhuurder van een gedeelte daarvan in het door hen gehuurde hun hoofdverblijf hebben. Dit is immers de normale situatie in het geval dat een huurder van een zelfstandige woning waarin hij zijn hoofdverblijf heeft, een gedeelte van die woning onderverhuurt; men denke zowel aan het geval van de hospita die een kamer aan een student onderverhuurt, als aan het door deze leden vermelde geval dat van een zelfstandige woning een etage wordt onderverhuurd.

11. De leden van de VVD-fractie hebben voorts gevraagd of de maatstaf «redelijke bezwaren» van artikel 221 ook van toepassing is op de in artikel 269 bedoelde onderhuurder(s). Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. Artikel 221 ziet blijkens het hiervoor onder 4 en 5 opgemerkte niet op woonruimte, terwijl artikel 269 juist uitsluitend op woonruimte ziet.

12. Tenslotte hebben de leden van de VVD-fractie nog het geval ter sprake gebracht, dat bij de mondelinge behandeling op 12 november 2002 in de Eerste Kamer (Handelingen I, 2002/2003, p. 6–151) door het lid Hessing (D66) aan de orde is gesteld. Dit geval houdt in dat een zelfstandige woning eerst gedeeltelijk in kamers wordt onderverhuurd, waarna de verhuurder zijn hoofdverblijf naar elders verplaatst en de vrijkomende ruimte ook weer per kamer gaat verhuren. De heer Hessing veronderstelde dat de huurder vervolgens de huur legaal zou kunnen opzeggen en daarmee de verhuurder op grond van artikel 269 binden aan de onderhuurders.

Vooropgesteld moet worden gesteld dat de heer Hessing dit geval reeds ter sprake heeft gebracht bij de voorafgaande mondelinge behandeling in de Eerste Kamer op 29 oktober 2002 (Handelingen I, 2002/2003, p. 4–70). Zoals in reactie daarop is uiteengezet in de brief aan de Voorzitter van de Eerste Kamer van 8 november 2002 (Kamerstuk I, 2002/2003, 26 089 enz., nr. 50) op p. 5 onder 7, tweede hele alinea, en zoals in de aanhef van artikel 269 lid 1 uitdrukkelijk wordt gezegd, en hiervoor onder 6 en 7 al ter sprake kwam, heeft die bepaling alleen betrekking op de overeenkomst waarbij een zelfstandige woning wordt onderverhuurd, waarmee wordt bedoeld een zelfstandige woning in de zin van artikel 234. In het door de heer Hessing bedoelde geval is sprake van een serie onderhuurovereenkomsten met betrekking tot kamers en is van onderhuur met betrekking tot een zelfstandige woning geen sprake. Artikel 269 is hier derhalve niet van toepassing.

De door deze leden geciteerde uiting van de regeringscommissaris moet worden gezien tegen de achtergrond van het feit dat de heer Hessing in tweede termijn de casus nog eens aan de orde stelde, waardoor bij de regeringscommissaris de indruk is ontstaan, dat hem nog weer iets anders werd voorgelegd dan het aanvankelijke geval. Tegen die achtergrond heeft de regeringscommissaris gemeend te moeten refereren aan het algemene gezichtspunt dat uiteindelijk elke wet dient te worden uitgelegd door de rechter. Die uiting houdt niet in dat bedoeld is om op de duidelijke passage in de brief van 8 november 2002 terug te komen.

13. Uit het voorgaande vloeit voort dat schrapping van het gehele artikel 244 tot gevolg heeft dat de hoofdregel bij woonruimte wordt dat onderhuur in beginsel is toegestaan, behoudens de maatstaf betreffende de «redelijke bezwaren», die in artikel 221 is opgenomen. Dit is onwenselijk

in verband met het tegengaan van onderhuur van woonruimte die buiten weten van de hoofdverhuurder en buiten de toewijzingsregels ter zake van verdeling van beschikbare woningen om is tot stand gekomen. Ik vertrouw erop met het voorgaande de verduidelijking te hebben gegeven waarom de leden van de VVD-fractie hebben gevraagd met betrekking tot de verhouding tussen de artikelen 221, 244 en 269, waarmee tevens de brief van 8 november 2002 is geactualiseerd.

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner